

# 地域防災力の向上を目指した実践的研究

## ——京都市北区における大学・地域包括連携協定の取り組みをもとに

後藤 至 功

### 〔抄録〕

兵庫県南部地震（以下、「阪神・淡路大震災」）から20年。この間、新潟中越地震（2004年）、能登半島沖地震（2007年）、そして新潟中越沖地震（2007年）等を経て、2011年、東日本大震災が発生した。災害が起こるたびに我々は、日常からの地域防災活動の意味と必要性を再認識し、更なる取り組みを進めてきた。その歩みは決して永続的なものではなく、時に停滞し、途切れてしまうこともしばしばあった。しかし確実に地域防災の芽は全国に広がっており、また、災害の種類によって内容は多岐にわたる展開をみせてきた。ここでは、京都市北区の地域防災力向上を目指した取り組みをもとに、今後の地域防災活動に必要な視点や具体的実践について、考察を行った。

キーワード：地域防災 避難所運営 災害時要援護者支援 災害時における男女共同参画

### 1. はじめに —京都市北区における大学・地域包括連携協定の締結—

京都市北区では、大学との相互協力により大学と学生の力を活かしたまちづくりを推進し、発展を図ることを目的として、2012年7月に「京都市北区における大学・地域包括連携協定」（以下、「包括連携協定」）を締結した。協定締結にあたっては、京都市北区の5大学（大谷大学、大谷大学短期大学部、京都産業大学、立命館大学、本学）が調印を行った。

本包括連携協定には主に4つの連携・協力事項が明記されており、(1) 地域コミュニティの強化による活気のあるまちづくりの推進、(2) 防犯、防火、防災、交通安全等の安全・安心事業の推進、(3) 教育・研究活動並びにスポーツ及び文化芸術の振興、(4) 地域、社会に貢献できる人材の育成を主な内容として取り組みが進められることとなった。なお、本包括連携協定の有効期間は、締結の日から3年間としており、その後は、順次1年ごとに延長としている。

本学としては、この間、様々な可能性や具体的内容を模索し、ここ数年は、「地域防災力の向上」を一つの足掛かりとし、京都市北区の各学区との連携・協力体制を構築しながら地域防災活動並びに地域の自治形成に寄与してきた。主な取り組みとしては〈表1〉の通りである。主には、防災についての啓発活動、避難所運営訓練活動、子ども防災エキスポ（子どもを中心とした防災教育活動）、マニュアル策定の支援等である。

筆者は本取り組みの指導的立場にあり、最新の災害・支援情報（この間には東日本大震災の復旧・復興活動、風水害等の情報を提供等）や実際の被災地の状況を踏まえた災害対策のノウ

ハウ等を伝える業務にあたった。また、意識的に地域の各種機関・団体の協働・連携が促進されるよう「つなぐ」役割を担ったことも付記しておく。

表 1 2012 年～2015 年における主な地域防災の取り組み

年度	学区	内容
2012 年	大將軍学区	講演会の実施（災害全般）
	紫竹学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施
	鷹峯学区	北区総合防災訓練（合同避難所運営訓練）の実施
	紫野学区	子ども防災エキスポの実施
	上賀茂学区	子ども防災エキスポの実施
	待鳳学区	子ども防災エキスポの実施
	鳳徳学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施
	大宮学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施、マニュアル策定の支援
2013 年	大將軍学区	講演会の実施（災害全般）
	紫竹学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施、マニュアル策定の支援
	紫野学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施、マニュアル策定の支援
	上賀茂学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施、マニュアル策定の支援
	待鳳学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施、マニュアル策定の支援、子ども防災エキスポの実施
	鳳徳学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施、マニュアル策定の支援
	柊野学区	講演会の実施（風水害対策）、マニュアル策定の支援
	大宮学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施、マニュアル策定の支援
2014 年	紫野学区	防災訓練の実施、講演会の実施（災害全般）
	上賀茂学区	講演会の実施（風水害対策、地震対策）
	待鳳学区	避難所運営訓練の実施、子ども防災エキスポの実施
	鳳徳学区	防災エキスポの実施
	柊野学区	講演会の実施（風水害対策）
	大宮学区	講演会の実施（風水害対策）
	柏野学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施
	紫明学区	講演会の実施（災害全般）
2015 年	紫野・紫明学区	北区総合防災訓練（合同避難所運営訓練）の実施
	上賀茂学区	講演会の実施、避難所運営訓練の実施
	待鳳学区	避難所運営訓練の実施、子ども防災エキスポの実施
	鳳徳学区	避難所運営訓練の実施
	柊野学区	講演会の実施（風水害対策）
	大宮学区	講演会の実施（風水害対策）

（筆者作成）

避難所運営訓練の様子



大学撮影

子ども防災エキスポの様子



大学撮影

## 2. 京都市避難所運営マニュアル策定の取り組み

京都市において、災害対策の基本となるのは「京都市地域防災計画」<sup>1)</sup>である。本計画は、災害対策基本法第42条に基づき作成されたものであるが、2003年、詳細な地震動予測に基づく建物倒壊による被害と火災延焼被害を総合した第3次被害想定を策定し、M7.5（震度6強～7クラス）の花折断層地震が発生した場合、避難者約30万人、死傷者約16万8,400人、全・半壊約16万2千棟との予測を立てた<sup>2)</sup>。なお、京都市に影響する断層については、先の花折断層の他に、桃山・鹿ヶ谷断層（M6.6 震度7）、宇治川断層（M6.5 震度6強）、檜原～水尾断層（M6.6 震度7）、光明寺～金ヶ原断層（M6.3 震度6強）、有馬高槻断層（M7.2 震度6強）、黄檗断層（M6.5 震度7）、琵琶湖西岸断層（M7.7 震度6強）、南海トラフ巨大地震（M9.0 震度6強）等（表2参照）がある。

表2 各断層の被害想定規模

起震断層名	断層長さ	最大震度	地震規模	最大死者数	全壊家屋数	10時間後避難者
花折断層	47 km	7	M 7.5	5,400 人	117,800 棟	293,600 人
桃山断層～鹿ヶ谷断層	11 km	7	M 6.6	2,200 人	49,100 棟	156,000 人
宇治川断層	10 km	6 強	M 6.5	700 人	12,100 棟	134,600 人
檜原～水尾断層	15 km	7	M 6.6	700 人	13,500 棟	118,200 人
光明寺～金ヶ原断層	8 km	6 強	M 6.3	100 人	1,800 棟	23,800 人
有馬・高槻断層系	34 km	6 強	M 7.2	500 人	8,300 棟	110,800 人
黄檗断層	10 km	7	M 6.5	500 人	10,800 棟	41,100 人
琵琶湖西岸断層系	55 km	6 強	M 7.7	800 人	28,700 棟	140,700 人
南海トラフ巨大地震	—	6 強	M 9.0	510 人	7,630 棟	—

（京都市行財政局危機管理室作成）

京都市では東日本大震災の教訓を生かすため、2011年6月、「京都市防災対策総点検委員会」を設置、計22回の会議を重ね、2011年12月、今後取り組むべき130項目を越える事業

の提言を行った。そして、本委員会での最終報告では、「避難所の開設・運営に関しては、災害発生時刻にもよるが、京都市職員が直接避難所の鍵を開けるのは困難であり、原則として「地域住民による迅速な避難所の開設」及び「自主的運営」を目指し、行政がそのサポートをするという方向で検討すべきである」旨の提言がなされた。

本提言をもとに京都市では、大規模災害時に地域における生活や情報の拠点となる避難所について、地域住民自ら開設・運営することができるよう、地域の特性や実情に応じた避難所ごとの運営マニュアルを策定する取り組みが進められることとなった。本取り組みの過程で検討会が設置され、筆者は座長として、そのとりまとめ役を担った。4回の検討会を踏まえ（表3参照）、2012年10月、避難所ごとの運営マニュアルのひな型となる「京都市避難所運営マニュアル」（以下、「運営マニュアル」）とその「手引き」等が策定された。

表3 避難所運営マニュアル検討過程

時期	内容
6/26	避難所運営に係る研修会を開催 (避難所運営に係るビジョン、留意事項等)
7/9	第1回検討会の開催（第1案提示） マニュアル（案）の基本方針等の検討等
8/27	第2回検討会の開催（第2案提示） マニュアル（案）の検討（「避難所開設手順・運営のポイント」等の課題抽出とその解決策の整理）等
9/1	京都市総合防災訓練での実地検証
9/18	第3回検討会の開催（第3案提示） マニュアル資料編及び手引き（案）の課題抽出及びその解決策の検討等
10/12	第4回検討会の開催（最終案提示） 避難所ごとのマニュアル策定に向けての留意事項や手法等の説明及び意見交換等

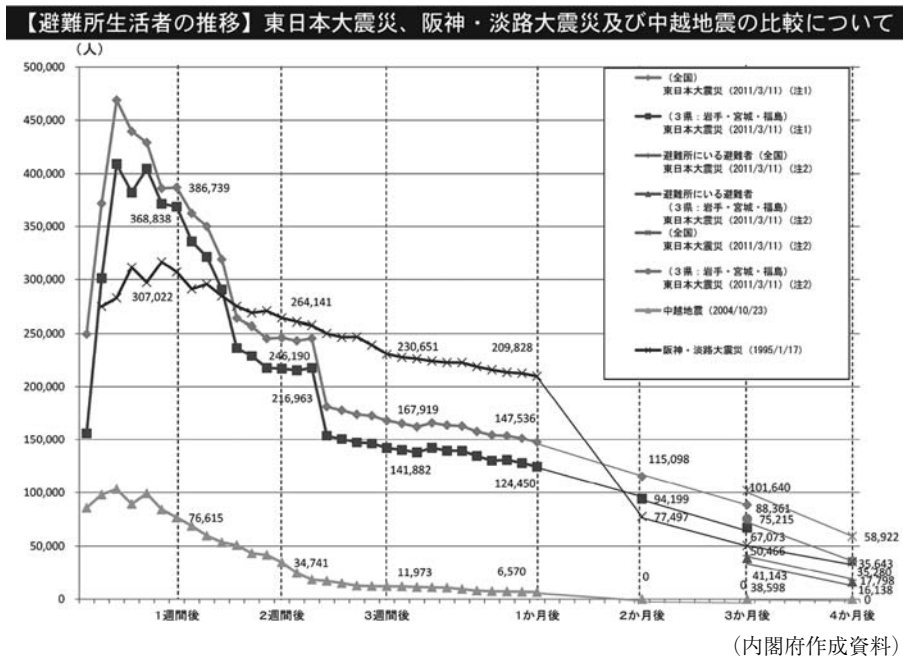
検討の結果、本運営マニュアルには、次に挙げる3つの基本方針を掲げることとした。これは筆者の常なる問題意識であった、「住民自治の視点」、「要配慮者支援の視点」、「男女共同参画の視点」について検討会にて進言し、協議の結果、盛り込まれたものである。また、本マニュアルは住民主導のもとで策定されることになるが、責任主体はあくまでも京都市であり、行政責任の役割を後退させてはならない旨を強く忠告した。なお、この後、各区、各学区において、避難所運営マニュアルを策定することになるが、そのサポートの役割、また区内の地域防災活動推進の役割として、各区地域力推進室には防災担当の職員が配置されることとなった。

## 2-1 方針1「避難所運営は、住民自治により開設・運営を目指す」

1995年に発生した阪神・淡路大震災において生き埋めや閉じ込められた際の救助主体等の調査によると、「自力で脱出した」割合が34.9%、「家族によって救出・救助された」割合が31.9%、「友人、近隣によって救出・救助された」割合が28.1%であり、救助隊等の組織によ

って救出・救助されたのはたった1.7%と、実に9割以上が公的機関以外の救助主体であったことがわかっている<sup>3)</sup>。また、東日本大震災においては、地震や津波によって、首長が死亡したり、多くの行政職員が被災する等、本来被災者を支援すべき行政自体が被災してしまい、行政機能が麻痺した。このように大規模広域災害時における「公助の限界」が明らかになり、自助、共助及び公助がうまくあわないと大規模広域災害後の災害対策がうまく働かないことが認識された<sup>4)</sup>。〈図1〉は避難所生活者の推移<sup>5)</sup>を示したものであるが、大規模地震発生後、避難者数が最も高くなる時期はどの災害も2～3日目であることがわかっている中で、筆者は大規模災害発生後3日間については行政等の公的機関が避難所へ直接介入することは難しいと考えている。自治体によっては、避難所開設はあくまでも行政職員が現地に赴き、開設することをルールとしているところが少なからずあるが、これは現実的には極めて厳しい。京都市においては、原則、避難所の開設・立ち上げは住民が行い、行政は体制が整い次第、随時支援を行うという方針を採用することとした。なお、円滑な避難所開設が行えるよう、必要な開設セット（ブルーシートや自家発電機、発光機等）を避難所ごとに配置、また事前に開設ルールを避難所ごとに定め、早期に避難所運営協議会の立ち上げを行うことを本運営マニュアルの柱とした。

図1 避難所生活者の推移



## 2-2 方針2「避難所は、被災者が暮らす場所と考え、自立支援、コミュニティ支援の場として取り組む」

国の考えでは、避難所は原則、7日間を開設期間として運営を行うこととされている（それ以降は厚生労働大臣との協議）。しかし、大規模地震になればなるほど、現実には閉鎖まで3ヶ月～半年はかかるのが現実である<sup>6)</sup>。後述するが、東日本大震災では、避難所生活以降で多くの震災関連死が発生した教訓から、国は、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」<sup>7)</sup>を示し、避難所の指定・整備・周知・備蓄等に関する内容、発災後の対応（名簿の作成、避難所の運営主体、福祉避難所の管理・運営、応援体制の整備、食物アレルギーの防止等の食料や食事に関する配慮、衛生・巡回診療・保健、被災者への情報提供、相談窓口等の対応策について指示を行っている。このように、大規模災害を想定した場合、避難所は応急避難場所という位置づけから、生活拠点としての意味合いをもつ施設に考え方が変容してきている。京都市でも、暮らしの場として捉えた上で、避難者の自立支援、地域のコミュニティ支援の場として避難所を位置づけることになった。

## 2-3 方針3「要配慮者にも優しい避難所づくり、男女共同参画の視点に配慮した避難所づくりに取り組む」

東日本大震災まで震災関連死については、これまで明確な定義がなかったが、復興庁は、震災関連死を「東日本大震災による負傷の悪化などにより死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった者」と改めて定義した。ちなみに、東日本大震災における主な死亡原因は、「避難所生活の肉体・精神的な疲労」、「避難所への移動による疲労」等で、死者の9割は66歳以上の高齢者であったことがわかっている<sup>8)</sup>。また、東日本大震災をきっかけに体調を崩して亡くなり「震災関連死」と認定された人が2015年3月末までに1都9県で合計3,331人に達している。さらに、2013年の政府調査によると、東日本大震災では6割の要配慮者が避難所には避難していないことが判明した。避難所に避難していない人の理由として「設備や環境面から生活できないと思った」（34%）が最も多く、「他の避難者も大勢いるため、いづらいと感じると思った」（17%）が続いた。また、「避難できなかった」と回答した理由として、「避難が必要と判断する情報が入らなかった」（34%）、「周囲の支援がなかった」（32%）、「避難場所が分からなかった」（23%）、「身体が不自由で避難できなかった」（8%）の順で理由を挙げた。内部障害の人では30%、難病では28%、要介護度3以上の人では24%が避難できなかったことがわかっている。

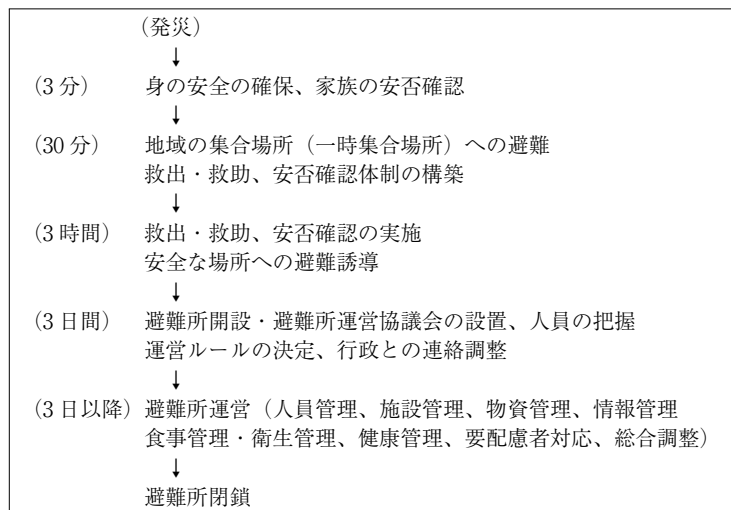
このような状況を踏まえ、京都市では、避難所運営マニュアルを策定する段階で、要配慮者に十分配慮を講じることができるよう、方針として盛り込むことになった。

また、併せて、従来からの避難所運営が時として、男性優位、男性目線で進められている傾向を重く受け止め、「男女共同参画の視点」に配慮した避難所運営の推進を図ることとした。

ちなみに日本では、2005年に防災基本計画に初めて男女共同参画の視点が盛り込まれた（男女ニーズの違い等、男女双方の視点に十分配慮するよう努める旨が明記）のをきっかけに、同年、男女共同参画基本計画（第2次）における防災分野の明記（第3次では「防災における男女共同参画の推進」が新項目として追記）、東日本大震災を経て、2013年には「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」<sup>9)</sup>が発出されるに至った。本運営マニュアル（ひな形）における男女共同参画の視点の明記は全国的にも先駆的かつ画期的な取り組みであり、避難所運営の本質を理解した方針であると言える。

本運営マニュアルには、発災後の避難誘導時の対応をも視野に入れ、フェーズによる対応策としてとりまとめをしているのが特徴である。〈図2〉は本運営マニュアルを時間軸で示したものであるが、この内容に沿って、京都市内の各学区（避難所）では、独自の避難所運営マニュアル策定を進めることとなった。なお、避難所ごとのマニュアルは2015年3月現在で全ての避難所で策定済となっている。

図2 フェーズによる災害対策（本運営マニュアル）



（筆者作成）

### 3. 2015年度京都市北区における地域防災活動の事例と考察

次に、筆者が2015年度に関わった京都市北区の各学区の避難所運営訓練等の地域防災活動の事例から、考察を深めていきたい。

#### 3-1 災害時における要配慮者を意識した避難所運営訓練（上賀茂学区・鳳徳学区）

（上賀茂学区）

日時：2015年11月1日（日）9:00～12:00

会場：上賀茂小学校

概要：京都市において早朝、最大震度6強の地震が発生。住民はただちに地域の集合場所へ避難した後、指定避難所である本小学校に避難を開始（避難所の環境については前日に役員によって整備）。避難所において名簿作成による人員把握を行い、避難所運営協議会を設置した。総務班、管理班、情報広報班、物資班、衛生班、食事班、要配慮者班を設置し、班活動を実施。要配慮者対応として、総務班による要配慮者に配慮したルールの検討、情報班による情報掲示板の設置と情報伝達、衛生班による消毒活動（感染症予防）、要配慮者班による福祉スペースが図られた。福祉スペースには管内を所管する地域包括支援センター職員が支援スタッフとして対応を実施。

（鳳徳学区）

日時：2015年11月8日（日）17:00～20:00

会場：鳳徳小学校

概要：京都市において夕刻、最大震度6強の地震が発生。指定避難所となった小学校では、終始、停電状態とし、避難所開設セットにある自家発電機、発光機を用いて、訓練を実施した。

一定の初動期における避難所開設訓練を実施した後、班活動を実施。今回、聴覚障害者等の要配慮者を想定し、アンブルボード（発光型掲示ボード）等を活用し、「見える化」を意識した情報伝達体制を心がけた。

上賀茂学区における避難所運営訓練は、まさに本運営マニュアルの基本方針を忠実に再現した訓練内容となっているが、関連死を生み出さない、要配慮者に配慮した避難所とは何か、ということを住民自身が訓練を通じて考えるきっかけとなった。訓練後の反省会では、「要配慮者とは誰なのかということを明確に決めておく必要あり」（総務班）、「全体の配置図や文字数は高齢者がわかりやすいように大きな文字にした方がよい」（情報広報班）、「避難所生活を送るにあたり、衛生管理を徹底することの大切さを学んだ。集団生活では手指の消毒から始まり、ゴミの分別まで、日常に近い状況にすることが、感染を防ぐうえで重要であり、関連死を出さない取り組みであることがわかった」（衛生班）、「避難所を立ち上げた後、すぐにでも医療者、看護師、薬剤師、介護士等の人員的支援を募る」（要配慮者班）、「おもつや生理用品等の物品はいつ入ってくるのか、行政に確認する必要あり」（物資班）等の意見が出されている。

鳳徳学区における避難所運営訓練では、夜間想定訓練として、日中の訓練よりも更に難易度の高い訓練であるといえるが、本学区においては、これまでも日中の避難所運営訓練を2度実施しており、スキルアップを図った訓練内容に踏み切った。上賀茂学区においても、総務班が協議を行う避難所ルールについては、前回の避難所運営訓練を踏まえた協議内容となっており、避難所運営訓練が年次ごとの単発企画とならないよう、継続性を意識した取り組みとしていることも評価すべき点である。今回の訓練では、夜間、停電状態の中での避難所をどのように運営していくかを大きな検討課題とし、情報掲示の工夫を随所に取り入れた内容となっている。特に2013年6月に制定された「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（いわゆる「障害者差別解消法」、施行は2016年4月）では、障害者に対する合理的配慮の観点から、「災害や事故が発生した際、館内放送で避難情報等の緊急情報を聞くことが難しい聴覚障害者に対し、電光掲示板、手書きのボードを用いて、わかりやすく案内し、誘導を図る」（内閣府対応要領）との記載があり、国の行政機関・地方公共団体に対し、災害時における聴覚障害者への合理的配慮を法的義務として位置づけた（民間事業者に対しては、今のところ、努力



義務）。今回、通常の掲示板等の伝達方法に加え、電光掲示板（アンブルボード）を活用し、聴覚障害者等を意識した情報提供のあり方を検討した。訓練後の振り返りにおいて、「電光掲示板があり、暗い中でも少し安心できた」という高齢者の声があったことの報告等、聴覚障害者のみならず、健聴者においても有益な情報伝達手段であることが確認できた。こうした取り組みはまだまだ一般には浸透しているとはいえず、災害時における障害者への合理的配慮という観点からも、今後、普遍化を図るための実践的研究が重要となるだろう。

電光掲示板（アンブルボード）の活用



大学撮影

広域避難所運営訓練



大学撮影

### 3.2 複数学区（広域）における避難所運営訓練（紫野・紫明学区）

（紫野・紫明学区）

日時：2015年10月25日（日）9:00～12:00

会場：京都教育大学附属小学校（紫明学区内）

概要：京都市内において、早朝、最大震度6強の地震が発生。紫野学区および紫明学区では、双方の小学校において指定避難所を立ち上げながらも、避難者を収容しきれない状況のため、新たに広域的対応が可能な避難所の立ち上げを行い、両学区の住民が避難を行った。本避難所では、両学区の代表者からなる避難所運営協議会を組織化し、避難所運営を行うこととした。各班においても、両学区が4名ずつ選出を行い、班運営にあたった。

本避難所運営マニュアルは避難所ごとに作成されるため、二次避難所（京都市内では、小学校等の避難所で収容が困難な場合、中学校、高等学校等の避難所を開設することになっており、これを二次避難所と位置付けている）では、該当する複数学区の協議により、避難所運営が行われることとなっている。今回の会場においても、二次避難所として、主には紫野学区、紫明学区の住民が避難することが想定されており、訓練当日は両学区の協議のもとで避難所運営訓練が実施された。筆者は常々、京都市内での防災活動の支援を行う中で、各学区としての誇り（プライド）や学区意識が高いことを評価しているが、反面、広域的な取り組みの中では、お互いのエゴや利害関係が露呈しやすく、十分な協議のもとで進めていく必要があることを一つの課題として考えていた。今回の避難所運営訓練実施にあたっては何度も会議を重ね、両学区の主張を最大限に取り入れることができるよう調整を行う必要があったが、その中で折り返すことのできる接点はまさに「要配慮者への視点」であった。多くの震災関連死が予測さ

れる中で、何を共通項（共通の目標）として見出すのか、その答えとして、「要配慮者への視点」が重要であることがこうした検討過程で明らかになったことも大きな成果であった。

### 3-3 災害時における男女共同参画を意識した避難所運営訓練（鳳徳学区）

（鳳徳学区）

日時：2015年11月8日（日）17:00～20:00

会場：鳳徳小学校

概要：今年度の避難所運営訓練にて、「男女共同参画を意識した避難所運営」を実施。避難所の決定機関となる避難所運営協議会において「クウォーター制」（1/4は必ず女性がメンバーとして参画）を採用する。結果、本メンバーの半数が女性となる。また、男女更衣室（授乳室）の設置、女性に対しての配慮に関する掲示（防犯上の呼びかけ）等に取り組む。

東日本大震災における復興計画策定にあたっての委員等における女性の割合は11.2%と低調であり、都道府県防災会議の委員に占める女性の割合もたった12.1%に過ぎなかった<sup>10)</sup>。意思決定を行う機関、組織の中で女性の割合がきわめて低調であるという事実をどのように考えるべきであろうか。当然、避難所は男性だけのものではなく、人口比率でいえば女性は半数ないしはそれ以上の割合で避難を行うこととなる。その際、避難所運営の合議決定に女性の意見が反映されない仕組みとなっていること自体が不自然であり、避難所が男性優位であると言われても致し方ない。2014年6月にまとめられた「災害リスク削減における男女共同参画及び多様性に関する行動要請／男女共同参画と災害・復興ネットワーク（仙台提言）」では、提言の一つに「政策立案及び意思決定を多様化する」項目の行動として「国・都道府県及び市区町村において災害リスク削減に取り組むすべての政策立案及び意思決定機関に参画する男女の割合がいずれも3割を下回らないようにし、多様な経済社会部門、教育訓練及び専門領域からの、かつ多様な年齢及び家族構成の男女から構成されるようにする」と提起されている。

鳳徳学区では、避難所の意思決定機関である避難所運営協議会において、女性の意見が反映できる仕組みとして、クウォーター制が採用された。このことにより、結果として全体の1/4以上のメンバーが女性（実際には半数）となった。1/4が最終的な到達目標ではなく、1/2の割合で女性がメンバーとして参画することが望ましいが、今回の取り組みは、なかなか男女共同参画の視点が組み込まれない現状の中で画期的なものである。なお、2013年5月には、「男女共同参画の視点から防災・復興の取り組み指針」が発出され、過去の災害対応における経験をもとに、男女共同参画の視点から必要な対策・対応について、予防、応急、復旧・復興等の各段階において、地方公共団体が取り組む際の基本的事項が示された。基本的事項としては、①平常時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基盤となる、②「主体的な担い手」として女性を位置づける、③災害から受ける影響の男女の違い等に配慮する、④男女の人権を尊重して安全・安心を確保する、⑤民間と行政の協働により男女共同参画を推進する、⑥男女共同参画センターや男女共同参画担当部局の役割を位置づける、⑦災害時要配慮者への対応との

連携に留意するといった事項が盛り込まれている。

今回の運営訓練においては、クォーター制の他に総務班が検討する避難所ルールの中で、女性の視点で必要な事項の協議を盛り込んだ点、男女更衣室（授乳室含む）の設置を行った点等の取り組みがなされた。とはいえ、全国的にみれば、まだまだ僅少な状況であり、今後の取り組み課題として重点化していく必要がある。

### 3-4 災害時を想定した要配慮者登録制度及び見守り安全ネットワークの構築（大宮学区）

（大宮学区）

日時：2011年～現在に至る

会場：大宮学区内

概要：2009年度より「防災と福祉のまちづくり講座」が開催され、住民間の協議の中から、災害時要配慮者の把握及び支援の取り組みが進められることとなった。災害時要配慮者登録制度については、講座の中で災害時要配慮者登録制度の案を提示したところ、参加者の中から、「名称が堅く、住民の方々にとっては受け入れが難しいのではないか」という声が上がリ、役員会議で検討した結果、「大宮ほっとかへんで運動」という名称になった。登録をしてもらうために「安心カード」を要配慮者に同意方式により記入、登録してもらい、日常的に支える近隣支援者とマッチングする仕組みである。本取り組みを進めるにあたって、町内会長への協力依頼を行い、地域に根差した取り組みにつなげていく努力を続けていることが特徴である。2015年12月現在で約170名の要配慮者が登録している。

国は東日本大震災の教訓をうけ、①大規模広域な災害に対する即応力の強化、②大規模広域な災害時における被災者対応の改善、③教訓伝承、防災教育の強化等による防災意識の向上等を内容とした「災害対策基本法の一部を改正する法律（平成24年法律第41号。以下「第一弾改正」という。）」を制定した。その後、第一弾改正の残された課題や、防災対策推進検討会議の最終報告書等を踏まえ、更なる災害対策法制の見直しについて検討を進め、2013年4月12日に「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」を閣議決定、同15日に国会に提出した。

本法案は、衆参両院での審議を経て、2013年6月17日に全会一致をもって可決・成立、同21日に公布された。本改正の主な内容の中で特に注目したいのは、「市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること」である。本法改正によって、各自治体は要配慮者をあらかじめ特定し、名簿を作成する必要にせまられた。京都市内においても、要配慮者名簿（避難行動要支援者名簿）を作成し、各学区単位で契約による情報提供の仕組み<sup>11)</sup>が始まったが、大宮学区の取り組みはその以前から住民主体で始まった取り組みであり、要配慮者に近隣支援者を設け、日常からの声掛け、見守り活動を重視した運動的展開で進めていることが特徴である。こうした動きは他地域でも行われている取り組みであり、たとえば、他にも筆者が知るところで、兵庫県淡路市の「べっちゃん活動」、京都府宇治市大和田区自治会の「命のリレーネットワーク」<sup>12)</sup>等がある。大宮学区では今後、どのように公的な取り組みとして進む要配慮

者登録制度と本取り組みをリンクさせていくのか、検討段階に移行しているところである。

### 3-5 子どもを対象とした防災教育（待鳳学区）

（待鳳学区）

日時：2015年11月7日（土）9:00～12:00

会場：待鳳小学校

概要：今年度で4回目となる「子ども防災エキスポ」を実施。本企画にあたっては、半年前から学区内の各種団体が集まり、協議を重ねていった。今年度のテーマは「生き抜こう、3日間のサバイバル」と題し、子どもたちがいざという時に、災害への対応が図れるように、様々な体験を行った。具体的には、体育館を中心にブースを作り、「AED 訓練コーナー」、「非常食体験コーナー」、「非常持ち出し袋の内容を考えるコーナー」、「三角巾の使い方コーナー」、「災害グッズを作ってみようコーナー」、「消火器体験コーナー」等が設けられた。また、今年度は全校生徒に「防災標語」の作成を試み、当日、展示を行った。

先に説明した災害対策基本法の一部を改正する法律における第一弾改正では、「教訓伝承、防災教育の強化等による防災意識の向上」が盛り込まれることとなった。東日本大震災において多くの犠牲者を出した宮城県女川町では、後世に対しての伝承として、女川中学校による「いのちの石碑」建立の取り組みが進められ、津波到達地点よりも高い地点に石碑を建てることを計画している（最終21基が建立予定）。本プロジェクトは、一口100円で募金を募り、1000万円以上の募金が集まっている事例である。矢守は「防災教育」という言葉には2つの意味があると考えており、「防災に関する教育」と「防災を通した教育」の2通りの意味に分類している。そして、多くが前者の意味で使用される中で、防災教育の真髄は、後者の防災「を通して」、子どもたちに、自分の生活について、将来の夢について、家族の大切さについて考えることを促し、あるいは、一つのことを成すことの難しさや楽しさをしてもらう教育であると述べている<sup>13)</sup>。

今後、若い世代に阪神・淡路大震災や東日本大震災等の教訓を伝承していく必要があると同時に、防災「を通して」教育を地域に根付かせていくことが肝要である。その意味でも、待鳳学区の取り組みは、地域の各種団体が協議を通じて、子どもたちの、また、地域における防災教育を進めている点は注目に値する。

### 3-6 当事者が主体となった防災訓練（紫野・紫明学区）

（紫野・紫明学区）

日時：2015年10月25日（日）9:00～12:00

会場：京都教育大学附属小学校（紫明学区内）

概要：避難所運営訓練の中で、聴覚障害の当事者が主体的に訓練に参加し、自分たちの「できること」を模索する取り組みを行った。当日は、情報広報班として、「誰もがわかる情報提供にあり方」を健聴者と協議を行いながら、具体的な情報提供の方法を提案した。簡単な単語、イラストや画像、大きく見えやすい等の意見が出された。なお、協議にあたっては、当日、手話通訳のできるボランティア、ノートテイクに協力を仰いだ。実際に災害が起きた場合、こうしたサポートを迅速に導

入することは困難であることが想定されるため、日頃から地域で手話のできる人や要約筆記のできる人を探しておく必要があるのではないか、という意見が出された。（当日、実際の情報掲示までを予定したが、協議が長引き、作業までには至らなかった）

当事者（災害時要配慮者）を主体とした災害対策研究について、我が国においては、そもそも災害時要配慮者は、社会から「守られる存在」という一般認識が前提となっており、一部の障害者団体による研究（認定 NPO 法人ゆめ風基金による「障害者市民防災提言集」や社会福祉法人 AJU 自立の家による GIS を使った災害時要援護者避難支援システムにおける研究等）をみるのみである。海外においては、FEMA（アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁）による災害医療システムにおける研究や自助を基盤とした教育・訓練における研究等の中で、当事者による災害対策プログラムに関する実践研究がみられ、また、米国の National Council on Disability のレポートでは当事者による実践プログラムである災害準備トレーニング（Feeling Safe Being Safe Training）に関する実践研究<sup>14)</sup>の有効性について論じられており、我が国において黎明期である本研究分野の可能性を示唆する実践研究といえる。筆者は、これまでも「災害時、要配慮者と呼ばれる当事者本人にも潜在する可能性や果たし得る役割がある」というコンセプトのもと、視覚障害者や聴覚障害者等、当事者組織との協働により、すでに様々な防災活動を実施している。例えば、マッサージを行う資格を有する視覚障害者が、東日本大震災において疲労回復のボランティア活動を実践した実績を踏まえ、避難所運営訓練において福祉スペースで当事者によるマッサージの施術ボランティアを実施する等の試みや、独居高齢者の会が積極的に物資配給や日常的に実施している喫茶の出張サービスを実施するという取り組みを進めてきた。本運営訓練においても、聴覚障害者が「情報」というテーマで、避難者皆が入手しやすい情報伝達の仕組みを健聴者とともに検討するプログラムを導入した。情報掲示にあたっては、写真画像の活用やひとことで伝わるフレーズの採用、常に「見える化」を意識した貼りだしの必要性等が協議された。今後、災害時における自助、互助の役割がますます重要視される中で、当事者への意識啓発も含めた上記取り組みは、障害者、高齢者の社会的ポジションの向上にも寄与する、ソーシャルインクルージョンを推し進める上での具体的方策になり得るものであると考えている。災害時、当事者及び当事者組織（セルフヘルプグループ）が主体的に声を挙げ、災害対策にコミットしていく可能性と重要性について更に実践研究を深めていき、当事者は守られるだけの存在ではなく、災害時の活動主体として活躍できるよう、地域との協働・ネットワークの仕組みを模索していきたい。

### 3-7 風水害における対策（柊野学区）

（柊野学区）

日時：2015年10月31日（土）19:00～21:00、11月15日（日）9:00～12:00

会場：柊野小学校、西賀茂中学校、京都産業大学

概要：まずは各種団体、町会関係者を招集し、風水害への対策に関する講義を行った。その後、日を改めて、風水害を想定した避難誘導訓練を実施。本学区では、避難所が3か所存在するため、実際の状況になぞらえて、各町会があらかじめ決定された3つの避難所へ避難を行った。

京都市北区の多くの学区が大規模地震を想定した訓練、取り組みを進めている中、本学区では、地理的条件を考慮し、これまで「風水害訓練」に特化させて活動を展開してきた。全国で初めてとなる大雨特別警報が発表された平成25年台風18号では、京都市内でも記録的な大雨となり、平成26年8月豪雨においても、京都市内で観測史上第2位となる1時間あたり87.5mmの大雨が観測された<sup>15)</sup>。また、同「平成26年8月豪雨」による広島市北部での土砂災害において、甚大な被害が出た結果を踏まえ、2014年6月に国は、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」の閣議決定を行った。本法案には、都道府県に対する基礎調査の結果を公表の義務付けや土砂災害警戒区域における警戒避難体制の整備、土砂災害警戒情報の提供の義務付けが明記され、具体的な取り組みの推進を掲げている。これまで柘野学区では、土砂災害防止法や注意報、警報、特別警報等の学習や先の風水害被害の経験を聴く等の機会を設けてきた。今回の訓練では、実際に台風発生に伴う避難誘導訓練を実施、あらかじめ決められた3か所の避難所への避難を実施した。また、可能な町会は、車椅子での移動等、要配慮者への対応を取り入れるよう、指示をしている。今後、京都市においては、各学区に対する土砂災害の基礎調査結果の報告会の実施や各学区における避難誘導に関する計画に策定が予定されており、ますます風水害における対策は重要な位置づけとなってくるだろう。

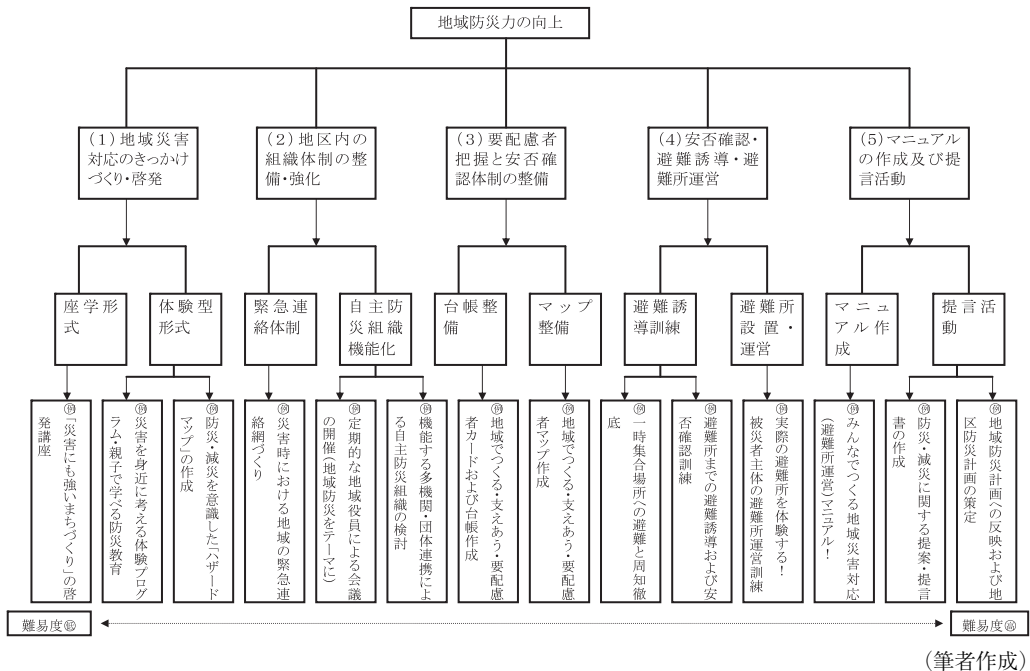
#### 4. まとめ

東日本大震災以降の災害を踏まえ、国の災害対策は国土強靱化計画、災害対策基本法改正という動きに入った（ハード面とソフト面の強化）。防災教育や災害時要配慮者対策については、災害対策基本法改正時に大きな柱として明記、取り組みが推進されることになった。また、自治体毎に策定される地域防災計画とは別に地区地域防災計画の策定が盛り込まれた。これは、地域性を重視した防災対策の重要性が認識されたことと併せて、防災対策をよりきめ細かい領域を意識して展開される方向性を意味する。あくまでも災害対策は行政が責任主体ではあるが、取り組み推進にあたっては、地域が一定の責任を担うことを意識しながら、行政が地域に対し（または法人・事業者へ）責任転嫁することがないよう、協働のスタンスを保持することが重要である。また、関連死への対応として、相当の専門的スキルが普遍化されるよう、可視化・仕組み化を進めるとともに具体的プログラムの開発（いのちと暮らしを守る専門的視点とスキル開発）に着手する必要がある。

こうした点を押さえながら、着実な防災・減災対策を実践していく必要がある。〈図3〉は筆者が考案した地域が進める防災・減災対策の体系案である。(1) 地域災害対応のきっかけづ

くり・啓発から始まり、最終的には、(5) マニュアルの作成及び提言活動に至るプロセスを体系立てた。地域における防災活動の取り組みは多岐にわたって展開していることをこれまでに延べてきたが、防災・減災対策は現在、確立された理論が存立するとは言い難い中で進められているのが現状である。これは「防災・減災」の性格上、数々の専門研究領域の理論をベースとして進めていく必要があるからに他ならないが、今後の研究として、総体としての理論の確立に寄与しながらも実践と理論の融合による実践研究を続けていきたい。

図3 地域で行う防災活動の体系



## 注・引用文献

- 1) 災害対策基本法第42条に基づき、1963年、京都市防災会議が作成した、震災対策編、一般災害対策編、事故対策編、資料編、原子力災害対策編、原子力災害対策編（資料編）からなる。
- 2) 2003年、詳細な地震動予測に基づく建物倒壊による被害と火災延焼被害を総合した第3次被害想定を策定。避難者約30万人、死者約5,400人、負傷者約16万3,000人、全・半壊約16万2,000棟、断水約52万戸、停電約14万7,000戸、ガス供給停止 約68万戸との被害想定が出ている。
- 3) 日本火災学会（1996）「1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」より引用
- 4) 「平成26年版 防災白書 第1章 はじめに ～首都直下地震、南海トラフ地震等の発生の懸念～3 大規模広域災害と自助・共助の重要性」より引用
- 5) 内閣府・被災者生活支援チーム作成資料。東日本大震災に関しては警察庁の発表資料等及び当チームで

行った調査結果を、中越地震に関しては新潟県 HP を、阪神・淡路大震災に関しては「阪神・淡路大震災－兵庫 県の 1 年の記録」を参照。

- 6) 内閣府・被災者生活チームの調査によると、阪神淡路大震災（1995 年）で 4 か月後に 500 人の避難者、東日本大震災（2013 年）で 4 か月後に 536 人が避難を余儀なくされている。
- 7) 2013 年、内閣府（防災担当）によって発出。災害対策基本法の一部改正により、市町村（特別区を含む。）には、避難所における良好な生活環境を確保し、被災者の避難生活に対するきめ細やかな支援を実施することが求められるが、その取組に当たっての参考となるよう、市町村を対象に、生活環境の確保に関する事項を指針として示したもの。
- 8) 2012 年、復興庁による「東日本大震災における震災関連死に関する報告」を参照。全体では、「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が約 3 割、「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」が約 2 割、「病院の機能停止による初期治療の遅れ等」が約 2 割。岩手県及び宮城県では、「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が約 3 割、「病院の機能停止による初期治療の遅れ等」が約 2 割、「地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担」が約 2 割。福島県では、「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が約 3 割「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」が約 3 割、「病院の機能停止による初期治療の遅れ等」が約 2 割となっている。また、福島県は他県に比べ、震災関連死の死者数が多く、また、その内訳は、「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」が 380 人と、岩手県、宮城県に比べ多い。これは、原子力発電所事故に伴う避難等による影響が大きいと考えられる（報告書記述抜粋）。
- 9) 2013 年、内閣府男女共同参画局によって発出。地方公共団体においては、本指針を活用し、地域防災計画や避難所運営マニュアル等の作成と見直し、独自の指針やマニュアル等の作成を行い、平常時から男女共同参画の視点からの防災・復興体制を整備するとともに、災害が発生した場合には男女共同参画の視点から必要な対応を行うよう依頼をしている。
- 10) いずれも内閣府男女共同参画局調べ。復興計画は 2012 年時点で沿岸 38 市町村を対象。都道府県防災計画は 2014 年時点のデータである都道府県防災会議の委員に占める女性の割合は 2012 年より年々高まってはいるが、2012 年 4.6%、2013 年 10.7%、2014 年 12.1% に留まっている。
- 11) 京都市では、2013 年より支援が必要な一人暮らしの高齢者や障害のある「要援護者」への地域における見守り体制を充実して災害時に支援するため、「地域における見守り活動促進事業」を開始した。本事業は、同意を得るために要配慮者宅を訪問し（地域包括支援センターは、要介護 1・2 や要支援 1・2 の対象者のほか、単身高齢者全世帯を訪問）、情報提供を希望される対象者は同意書を提出、地域包括支援センターや地域福祉組織、障害者団体等に同意が得られた対象者の情報を提供し、地域福祉組織等が見守り活動を進める内容である。
- 12) 淡路市の「べっちゃんない活動」は阪神・淡路大震災、台風 23 号被害と度重なる災害での教訓をもとに社会福祉協議会の台帳を元に、民生委員と協議し、要援護者名簿の確認とマッピング作業を行った上で、日常からの見守り活動につなげていく活動である。京都府宇治市大和田区自治会の「命のリレーネットワーク」は要配慮者と支援者をマッチングして、日常からの見守りを進めていく活動である。支援



者は要配慮者本人が指名する「指名制」の採用, 要援護者登録制度を「命のリレーネットワーク」, 支援者はあえて「支援者」とは呼ばず, 「キューピットさん」と呼ぶ等, 地域活動として定着が図れるよう工夫がされている。

- 13) 10周年記念事業実行委員会編集『1. 17 防災未来賞「防災甲子園」10周年記念誌・ほうさい甲子園～未来に奇跡を育みはじめた10年間～, 1. 17 防災未来賞「ほうさい甲子園』, 矢守克也, 10, 2015年
- 14) Yoko Kitami, 『Summary Report, Department of Health – Developmental Disabilities Division and University of Hawaii at Manoa – Center on Disability Studies LOG NO.14-102-M 1』 From September 1, 2013 through June 30, 2015 を参照. ハワイ大学で現在進められている「災害準備トレーニング」における実証調査がまとめられている。
- 15) 京都市, 『風水害・土砂災害から身を守るために』, (2015:3) を参照

(ごとう ゆきのり 福祉教育開発センター)

